

Elitenherrschaft und der Fluch der Ressourcen: lokale Entwicklungsblockaden in den Philippinen

Lange, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lange, A. (2007). Elitenherrschaft und der Fluch der Ressourcen: lokale Entwicklungsblockaden in den Philippinen. *Südostasien aktuell : journal of current Southeast Asian affairs*, 26(6), 5-29. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-336001>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC-ND Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell-Keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC-ND Licence (Attribution-Non Commercial-NoDerivatives). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0>

Studie

Elitenherrschaft und der Fluch der Ressourcen: Lokale Entwicklungsblockaden in den Philippinen

Andreas Lange

Abstract

Räumliche sozioökonomische Unterschiede stellen ein erhebliches Entwicklungshindernis in den Philippinen dar. In den letzten Dekaden konnten nur wenige Provinzen die Pro-Kopf-Einkommenslücke zum nationalen Durchschnitt schließen. Die Provinz Cebu in der Region Central Visayas stellt eine Erfolgsgeschichte dar, da sie sich nach dem Ende der Marcos-Ära schnell industrialisierte. Im Gegensatz dazu blieb die Nachbarprovinz Leyte in der Region Eastern Visayas auf die Ressourcenextraktion orientiert, wodurch die Realeinkommen stagnierten. Eine Hauptursache für diese unterschiedlichen Entwicklungspfade liegt in unterschiedlichen Elitenstrukturen begründet, die als Ergebnis unterschiedlicher historischer Erfahrungen entstanden. Die Elite in Cebu investierte in Nichtrohstoffsektoren aufgrund der relativen Ressourcenknappheit der Insel nach der Öffnung zum Weltmarkt am Ende des 19. Jahrhunderts. Dies schuf einen oligopolistischen Wettbewerb zwischen Elitefamilien, da keine Familie die Konkurrenten dominieren konnte. Dieser Wettbewerb zwang Eliten, entwicklungsfreundlichere Entscheidungen zu treffen, um Wahlen zu gewinnen. In Leyte hingegen wurde der Ressourcenreichtum zum Fluch. Der Wettbewerb innerhalb der Elite in Leyte blieb beschränkt, da wenige Familien monopolartige politische Macht während wichtiger historischer Phasen im 20. Jahrhundert ausübten. Somit musste die Elite ihre Investitionen nicht in Dienstleistungen oder Industrien diversifizieren und zementierte auf diese Weise eine lokale ressourcenabhängige Rentenökonomie. (Manuskript eingereicht am 05.09.2007; zur Veröffentlichung angenommen am 20.11.2007)

Keywords: Philippinen, Eliten, lokale Entwicklung, Cebu, Leyte

Der Autor

Dipl.-Pol. Andreas Lange, Promotionsstudent an der Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin. Promotionsthema: Regional and Local Economic Development in the Philippines. E-Mail: andreas.lange@rz.hu-berlin.de

Studie

Elite Rule and the Resource Curse: Obstacles to Local Development in the Philippines

Andreas Lange

Abstract

Spatial socio-economic imbalances represent a major obstacle to development in the Philippines. In the last decades, only a few provinces narrowed the gap to the Philippine average per capita income. Cebu Province in the Central Visayas Region belongs to the “success stories”, as it quickly industrialized after the Marcos era. In contrast, the neighboring province Leyte in Eastern Visayas remained oriented to natural resource extraction causing real income to stagnate. A major reason for this diverging development path can be found in differing local elite structures, which emerged as a result of different historical experiences. The elite in Cebu invested into non-natural resource sectors due to the relative resource scarcity of the island after the province’s opening to the world market at the end of the nineteenth century. This created oligopolistic competition between elite families, as no family could dominate its rivals. This competition forced elites to take more development-friendly decisions to win over the electorate. In Leyte, on the contrary, the resource abundance became a ‘curse’. Competition within the Leyte elite remained low, as a few families enjoyed monopolistic political control over the island during important phases of the twentieth century. This kept the local elite from diversifying its investments into services or industry and cemented a local resource-dependent rent economy. (Manuscript received September 5, 2007; accepted for publication November 20, 2007)

Keywords: Philippines, Elites, Local Development, Cebu, Leyte

The Author

Andreas Lange, MA, PhD candidate Faculty of Arts III. His research focuses on “Regional and Local Economic Development in the Philippines”. Department of Social Sciences, Humboldt-Universität zu Berlin, Unter den Linden 6, 10099 Berlin, Germany, E-Mail: andreas.lange@rz.hu-berlin.de

1 Einleitung

Obwohl die Philippinen mit guten Ausgangsbedingungen im Jahr 1946 in die Unabhängigkeit starteten, manifestierten sich spätestens seit den 1960er Jahren erhebliche Entwicklungsblockaden. Dieser „Anti-Entwicklungsstaat“ (Bello et al. 2004) konnte zwischen 1980 und 1999 das reale Pro-Kopf-Einkommen seiner Bürger nicht steigern.¹ Als besonders gravierend erweist sich die räumliche Polarisierung (siehe Bronger/Strelow 1996; Manasan/Chatterjee 2003). Zwar gelten die Philippinen heute als eines der stärksten dezentralisierten Schwellenländer. Die Vormachtstellung Manilas konnte dadurch allerdings nicht abgebaut werden. Der Großteil der Provinzen wird weiterhin durch die Landwirtschaft geprägt und leidet unter hohen Armutsquoten, mangelnder technologischer Entwicklung und starkem Bevölkerungswachstum.

Eine Ausnahme bildet das urbane Zentrum Metro Cebu in der Region Central Visayas. Durch rasantes Exportwachstum nach dem Jahr 1986 konnte die Provinz ihr Pro-Kopf-Einkommen erheblich steigern. Demgegenüber stehen jedoch divergierende Räume wie die Nachbarprovinz Leyte, deren Wirtschaftsstruktur keine Modernisierungsschübe erfahren hat.

Welche Ursachen lassen sich für die unterschiedlichen Entwicklungswege dieser beiden Provinzen anführen? Im Folgenden soll gezeigt werden, dass die lokale Elitenstruktur sowie die Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit von der Produktion natürlicher Ressourcen eine entscheidende Rolle spielen.² Der Provinz Leyte gelang es nicht, sich vom Fluch des Ressourcenreichtums zu befreien. Cebu kann heute jedoch moderne Sektoren vorweisen und ist nicht mehr von der Rohstoffproduktion abhängig.

Die unterschiedlichen lokalen Elitenstrukturen entstanden als Folge verschiedener historischer Erfahrungen der beiden Provinzen. Während eine dynamische Elite durch die Handelsliberalisierung im 19. Jahrhundert die Rohstoffabhängig-

¹ Das BIP pro Kopf in konstanten (1985) US-Dollar blieb in dieser Periode unverändert. Nach Penn World Table 5.6 (Global Development Finance & World Development Indicators).

² Dieses Papier beruht auf Ergebnissen der Dissertation des Autors an der Humboldt-Universität zu Berlin (Lange 2007). Diese Arbeit wurde vom Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) mit zwei Kurzstipendien gefördert (D/04/42525; D/06/44319). Das National College of Public Administration and Governance, University of the Philippines Diliman unterstützte die empirische Arbeit vor Ort. Das Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin stellte finanzielle Unterstützung für einen Forschungsaufenthalt zur Verfügung. Keine der genannten Institutionen ist für den Inhalt verantwortlich.

keit Cebus verminderte, betrieb Leytes Elite den Strukturwandel nicht aktiv. In Cebu standen die Eliten in starker Konkurrenz zueinander. Dies zwang sie, im Wettbewerb um Wählerstimmen entwicklungsfreundlichere Entscheidungen zu treffen. Die Elitefamilien bewegten sich in einem Elitenoligopol, in dem keine Familie die Vorherrschaft erringen konnte. In Leyte hingegen war der Wettbewerb zwischen Familien begrenzt. Deshalb kam es in entscheidenden historischen Phasen zur Herausbildung eines Elitenmonopols. Dies behinderte das Umschwenken in neue Sektoren und zementierte die lokale Rentenökonomie.

2 Cebu und Leyte: zwei unterschiedliche Entwicklungswege

Cebu City, die Hauptstadt der Provinz Cebu, wird oft als das Singapur der Philippinen bezeichnet. Die 700.000-Einwohner-Stadt ist ein pulsierendes Wachstumszentrum mit einem lebhaften Seehafen und internationalen Direktflügen. Das nur zwei Stunden vom Hafen in Cebu City entfernte Leyte ähnelt jedoch eher dem armen Nachbarn: Es besitzt nur eine unzureichende Infrastruktur und die Bevölkerung lebt zum großen Teil abhängig von der Landwirtschaft.

Die beiden Provinzen gehören als Teil der Visayas-Inseln im Zentrum des philippinischen Archipels zu den administrativen Regionen 7 (Central Visayas) und 8 (Eastern Visayas) und sind historisch vor allem durch den Handel eng miteinander verknüpft. Die spanischen Kolonialherren öffneten den Hafen von Cebu City bereits Mitte des 19. Jahrhunderts. Dies band auch die rohstoffproduzierenden Nachbarprovinzen wie Leyte in die Exportökonomie Cebus ein (Mojares 1993b:83; Corpuz 1997:144). Auch kulturell sind sie sich nah: Im Westteil Leytes wird traditionell Cebuano gesprochen, nach der Landessprache Tagalog der wichtigste lokale Dialekt. Die Mehrheit der Leyteños spricht allerdings Waray-Waray, eine dem Debuano ähnliche Sprache. Schließlich verdeutlichen jüngste Anstrengungen bei der Harmonisierung von Planungsabläufen sowohl im regionalen als auch im lokalen Planungssystem, dass die politischen Entscheider die gesamte Visayasregion als eine Einheit begreifen und ihr weiteres Zusammenwachsen fördern wollen (siehe GTZ 2003).

Die Provinz Cebu stand gemessen an der Einwohnerzahl von 2,3 Millionen im Jahr 2000 an zweiter Stelle (Tabelle 1). Mit 5.380 km² ist sie zwar nicht sonderlich klein, was sich auch in der relativ moderaten Bevölkerungsdichte von 496 Einwohnern pro km² widerspiegelt. Ein Bergmassiv durchzieht jedoch die schmale Insel von Nord nach Süd, welches den Besiedlungsraum auf 14% der Gesamtfläche reduziert und den Bevölkerungsdruck erhöht (Saniel 1996:6). Leyte

ist die größte Provinz der Region 8 und verzeichnet mit einer Einwohnerzahl von 1,5 Millionen (2000) eine Bevölkerungsdichte von 279 Einwohnern pro km². Die Provinz Leyte und die Hauptstadt Tacloban City bilden das wirtschaftliche Zentrum der Region.

Cebu war bereits vor der Ankunft der Spanier als *entrepôt*-Hafen für malaiische und chinesische Waren etabliert (Cullinane 1982:525). Bedingt durch das feudale System der spanischen Kolonisierung reichte die Produktivität der Landwirtschaft bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts jedoch kaum aus, um Überschüsse für den Handel zu produzieren. Erst durch die Öffnung der Kolonie und die Einführung neuer Technologien, die ausländische Handelshäuser in den wichtigsten Städten Manila, Iloilo und Cebu einführten, konnte Cebu an seine Tradition als Handelsstandort anknüpfen. Die umliegenden Provinzen, zu denen auch Leyte gehörte, etablierten sich jedoch lediglich als Zulieferer von Rohstoffen (Fenner 1985:106).

Der Aufstieg Cebus als Industrie- und Exportstandort begann nach 1986. Einige Kommentatoren diagnostizierten sogar einen „Ceboom“ (Churchill 1993; Etemadi 1996; Law 1997). Zwischen den Jahren 1987 und 1992 wuchsen die Exporte aus Cebu um 19,8% jährlich (philippinischer Durchschnitt: 7,4%) (Etemadi 2000:9). In der Gesamtperiode zwischen 1988 und 2004 wuchs der Export jährlich um durchschnittlich 15,4%.³

Verfügbare Exportdaten für Leyte zeigen, dass die Provinz ihre Exporte zwischen 1996 und 2004 nicht steigern konnte. Die Exportstruktur von Eastern Visayas verdeutlicht die Rohstoffspezialisierung: Von den Exporten in Höhe von 433 Mio. USD im Jahr 2003 stammten 13,4% aus dem Bereich Dünger/Chemie, 65,4% aus dem Bereich Rohstoffweiterverarbeitung (v.a. Kupfer) und 8,6% aus dem Bereich Tier- und Pflanzenfette (v.a. Kokosnussöl).

Im Gegensatz dazu fand in Cebu ein bemerkenswerter Strukturwandel statt. Der Export von Industriegütern stieg von 31,4% im Jahr 1988 auf 60,2% im Jahr 2001. Elektronikgüter schlugen mit 37,5% zu Buche. Der Rohstoffanteil sank seit 1988 rapide ab. Im Jahr 2004 verließen Güter im Wert von 4,15 Mrd. USD den Hafen in Cebu sowie die Freihandelszone Mactan Export Processing Zone (MEPZ) (zu den Daten siehe Fußnote 3).

³ Eigene Berechnung auf der Basis von: Department of Trade and Industry (DTI), Region 7, Value of Traditional and Non-Traditional Exports of Cebu Port and MEPZ.

Tab.1 Entwicklungsindikatoren von Central und Eastern Visayas

	Bevölkerung (2008)*	Pro-Kopf- Einkommen PPP USD (2003)**	Human Development Index 2003 (Platz)**	Gini Index 2003**	Armutsquote der Familien (2000)+
Philippines	90.457.200	2.609	0,721	43,8	28,4
Metro Manila	11.252.700	4.686	0,777 (1)	39,8	5,7
Central Visayas	6.754.200	n.v.	n.v.	n.v.	32,3
Bohol	1.316.300	1.581	0,684 (41)	41,2	47,3
Cebu	4.042.800	2.341	0,728 (20)	44,6	28,7
Cebu City	718.821#	n.v.	n.v.	n.v.	11,2°
Negros Oriental	1.304.200	1.442	0,626 (62)	49,0	28,9
Siquijor	90.900	1.355	0,615 (60)	39,0	29,2
Eastern Visayas	4.273.000	n.v.	n.v.	n.v.	37,8
Biliran	168.500	1.516	0,655 (64)	n.v.	34,8
Eastern Samar	443.400	1.654	0,625 (69)	46,8	47,3
Leyte	1.867.900	1.627	0,672 (51)	45,4	36,1
Tacloban City	178.639#	n.v.	n.v.	n.v.	13,5°
Northern Samar	604.600	1.343	0,641 (66)	36,8	40,7
Western Samar	771.000	1.718	0,597 (70)	43,8	40,7
Southern Leyte	417.600	1.651	0,659 (54)	43,2	28,5

Quelle: * Schätzungen laut National Statistics Office (www.census.gov.ph, 15.10.2007); ** HDN 2005; + NSO 2000b; ° eigene Berechnung nach Methode der Asian Development Bank 2005 auf der Basis offizieller Armutsgrenzen; # Zahlen für Jahr 2000, NSO 2000a; n.v. = nicht verfügbar.

Leytes Rohstofforientierung zeigt sich u.a. in der Abacaproduktion. Mit ca. 30.000 Tonnen Abacafasern jährlich hält die Region Eastern Visayas zwar einen Anteil von ca. 32% des weltweiten Verbrauchs sowie fast 50% der philippinischen Produktion (Daten: Department of Agriculture, Bureau of Agricultural Statistics, <http://countrystat.bas.gov.ph>, 26.11.2007). In der Region existierten im Jahr 2003 jedoch nur wenige weiterverarbeitende Betriebe (GTZ 2004b), obwohl die steigende Weltnachfrage nach Abacafasern z.B. zur Produktion von Geldscheinen

oder Innenverkleidungen für Automobile diesen Sektor attraktiv macht.

Für das schnelle Wachstum von Cebu ist vor allem das Ballungszentrum Metro Cebu mit geschätzten 1,7 Mio. Einwohnern verantwortlich, welches 80% der gesamten Industrieproduktion der Region erwirtschaftet (NEDA Regional Office 2004). Aufgrund dieser Entwicklung zählt Cebu heute im landesweiten Vergleich beim Pro-Kopf-Einkommen und dem *Human Development Index* zu den Spitzenreitern (Tabelle 1). Trotzdem bleiben die Armutsquoten der Familien und die Einkommensungleichheit in beiden Provinzen weiterhin hoch, wenngleich Cebu im Vergleich zum philippinischen Durchschnitt eine vordere Position einnimmt. Da die Industrialisierung auf Metro Cebu beschränkt blieb, lebt ein großer Teil der Bevölkerung weiterhin in Armut von der Landwirtschaft. Das anhaltend hohe Bevölkerungswachstum und unkontrollierte Urbanisierung könnten weitere Risiken für die zukünftige Entwicklung der beiden Provinzen darstellen.

3 Eliten, Rent-seeking und Ressourcenreichtum

Die Theorie des *resource curse* hat gezeigt, dass Ressourcenreichtum allein die Unterentwicklung bestimmter Räume nicht erklären kann. Vielmehr muss die institutionelle Struktur des Staates den herrschenden Eliten erlauben, Renten aus der Ressourcenproduktion abzuschöpfen (Sachs/Warner 2001; Mehlum/Torvik 2002). So verursacht der Fluch des Ressourcenreichtums besonders für jene Länder eine Wachstumsschwäche, die über Schlüsselbodenschätze wie Öl, Mineralien oder landwirtschaftliche Exportprodukte verfügen. In solchen Ländern herrscht meist ein schlechtes Institutionengerüst, das sich durch ungleiche Einkommens- und Machtverteilung in der Gesellschaft auszeichnet und Eliten erlaubt, Monopolrenten aus dem Rohstoffsektor zu erlangen, die sie zur Erhaltung ihrer politischen Herrschaft und für Luxuskonsum einsetzen (Elsenhans 1996:174; Bulte et al. 2005:1031).

Elitenherrschaft und *rent-seeking* stellen ein wichtiges Merkmal gesellschaftlicher Strukturen der Philippinen dar. Die zunehmende Komplexität dieser Strukturen seit den 1980er Jahren erforderte neue Analysekonzepte. So betrachtet McCoy (1993) die Elitefamilie als Akteur und kombiniert die verschiedenen Aspekte von Herrschaftsausübung wie klientelistische Strukturen, Gewalt, Zwang oder Warlordism. Damit geht er über das stark kritisierte *patron-client*-Konzept hinaus, welches all jene Ideen, Konflikte und Organisationsformen ausblendet, die nicht in eine auf Wechselseitigkeit beruhende Beziehung hineinpassen, wie z.B. politische Gewalt, Werte oder Ideen von Oppositionsbewegungen (Kerkvliet

1995:401).

Die herausragende Rolle der Elitefamilie als soziale und politische Institution speist sich aus ihrem breit angelegten Verwandtschaftsverständnis. Dieses geht über die Familie als Haushalt (Demographie) oder Verwandtschaftsgrad (Ethnographie) hinaus und begreift sie als ein Netzwerk von Verwandtschaftsverhältnissen (*kinship networks*), in dem jedoch auch Konflikt und Wettbewerb herrschen (McCoy 1993:10-11).

Elitefamilien bewegen sich in einer lokalen Elitenstruktur, deren Zusammensetzung entscheidend für das Aufbrechen der Ressourcenabhängigkeit und die Modernisierung lokaler Ökonomien sein kann. Kann keine Familie die Vorherrschaft dauerhaft erringen und kommt es damit zur Bildung eines Oligopols, sind die beteiligten Familien gezwungen, stärker miteinander um die Wählergunst zu konkurrieren und Zugeständnisse an die Bevölkerung zu machen. Die Herrschenden sehen sich höheren politischen Legitimationsanforderungen ausgesetzt, denen sie teilweise nachgeben müssen. In einem Monopol ist die Machtfülle der Herrschenden größer und die Anforderungen an eine entwicklungsorientierte Politik geringer.

Dieses Argument lehnt sich an die Untersuchung von David Kang (2002) an. Er hat gezeigt, dass sich das Niveau der Korruption, im Sinne von Kosten, die im Verlauf des *rent-seeking*-Prozesses entstehen, in Südkorea und den Philippinen kaum voneinander unterschied. Allerdings führte dies in Südkorea trotzdem zur Entstehung einer langfristigen Investitionspolitik, weil es ein Mächtigegleichgewicht zwischen einer kleinen Anzahl von Staatsbeamten und Unternehmensführern gab, die langfristige Vereinbarungen treffen und einhalten konnten (Kang 2002:3). Die Führung in Seoul ging dieses Gleichgewicht ein, weil der außenpolitische Druck hohe Legitimationsanforderungen an sie stellte und sie somit zu entwicklungsfreundlicheren Entscheidungen zwang. Marcos sah sich keinerlei äußeren Bedrohungen ausgesetzt. Die Legitimationsanforderungen an seine Politikgestaltung waren entsprechend gering. Im vorliegenden Fall entstehen Legitimationsanforderungen allerdings nicht durch außenpolitischen Druck, sondern durch die Elitenstruktur selbst, d.h. durch die Anzahl der Familien, die miteinander um Macht und Renten konkurrieren.

Auch andere Autoren kamen zu dem Schluss, dass politischer Wettbewerb auf der lokalen Ebene Anreize für Amtsinhaber bietet, lokale Entwicklung stärker an den Bedürfnissen der Mehrheit auszurichten. So zeigen Solon et al. (2001), dass politischer Wettbewerb mit einem entwicklungsfreundlicheren Ausgaben-

und Investitionsverhalten von politischen Entscheidern (hier v.a. Gouverneure) auf der lokalen Ebene einhergehen kann. Amtsinhaber können durch solche Politiken ihre Aussichten auf Wiederwahl stärken und gegenüber den politischen Mitbewerbern punkten.

4 Elitenwettbewerb in Cebu

Cebu wurde in der Literatur oft als ressourcenarm bezeichnet (z.B. Cullinane 1982:252). Zwischen 1840 bis mindestens 1939 zählte Cebu allerdings zusammen mit Leyte, Negros, Panay, Batangas und Pampanga zu den wichtigsten Zuckerprovinzen des Archipels (Larkin 1993:10; Mojares 1993b:80). Die für tropische Regionen relative Wasserarmut und der Mangel an ebenen Flächen machten Cebu jedoch nicht zu einem idealen Landwirtschaftsgebiet. Von einem Bergmassiv von Nord nach Süd durchzogen bietet die Insel wenig Raum für großflächige Plantagenwirtschaft. Die Bewohner der Insel hatten deshalb bereits vor Ankunft der Spanier vermehrt Mais anstatt Reis angebaut und einen großen Teil ihrer Ernährung durch die Fischerei bestritten (Fenner 1985:94). Begünstigt durch die Lage Cebus an den Handelsrouten der malaiischen und chinesischen Kaufleute begannen die Cebuanos bereits vor der Kolonisierung, die natürlichen Nachteile durch Handel auszugleichen (Cullinane 1982:252).

Durch die Öffnung Cebus zum Welthandel im Jahr 1860, die durch den Zuckerboom ermöglicht wurde, entstand eine kleine, aber mächtige urbane Elite, die aufgrund des Mangels an natürlichen Ressourcen auf der Insel selbst zunehmend in Handel und Dienstleistungen investierte. Diese frühe Entscheidung der Cebuanos, neue Sektoren zu erschließen, wirkte sich langfristig sehr positiv aus. Auch der Zuzug von chinesischen Immigranten belebte den Handels- und Dienstleistungssektor und trug zur Diversifikation der lokalen Ökonomie bei (Fenner 1985:112).

Die Etablierung der ausländischen Handelshäuser in Cebu brachte frisches Kapital für den Handel und die Exportlandwirtschaft und eröffnete neue ökonomische Möglichkeiten für die Oberschichten (Fenner 1985:121). Die etablierten Familien monopolisierten den Zugang zu ökonomischen Möglichkeiten aber nicht. Viele Neuankömmlinge aus Manila oder Europa konnten sich ungestört in Cebu niederlassen und investieren (Cullinane 1982:270-73).

Nach dem Niedergang der Zuckerpreise ab dem Jahr 1883 investierten viele Familien verstärkt in Handel, Dienstleistungen und Immobilien. Bis auf ein kurzes Zwischenhoch in der Freihandelsphase mit den USA in den Jahren 1921-1934

blieb die Zuckerproduktion nur für jene Familien interessant, die Zugang zu Exportquoten für den US-amerikanischen Markt hatten (Larkin 1993:147, 201).

Die industrielle Entwicklung in Cebu im frühen 20. Jahrhundert wurde jedoch bisher kaum untersucht. Industrien entstanden auch in Cebu meist aus Familienunternehmen heraus, wie der Aufstieg der spanischstämmigen Familie Aboitiz zeigt, die heute zu den bedeutendsten Unternehmern des Landes zählen. Gewinne aus dem Abacahandel investierte die Familie in Schiffe, Energieerzeugung, Zuckermühlen- und Plantagen sowie Schiffsbau.⁴ Seit den 1980er Jahren gehörten die Aboitiz zu den 23 wichtigsten Familien der *landed elite*, die die 120 größten Industrieunternehmen des Landes kontrollierten (Rivera 1996:32, 96). Die Aboitiz haben, wie viele andere Familien auch, ihr unternehmerisches Portfolio diversifiziert und einen Konzern geschaffen, der Banken, Industrieproduktion, Handel, Transport und Immobilien unter einem Dach vereint (siehe Hutchcroft 1998). Diese Mischkonzerne wurden zu einem zentralen Bestandteil der philippinischen Wirtschaftsstruktur.

Nach 1890 hatte sich in Cebu City eine selbstbewusste urbane Oberklasse von ca. 30-40 zumeist verwandtschaftlich miteinander verbundenen Mestizio-Familien herausgebildet, die das Produktionssystem der Provinz und der angrenzenden Räume im westlichen Leyte, Bohol, nördlichen Mindanao sowie des östlichen Negros aus der Kontrolle von Manila herauslösten (Cullinane 1982:284). In dieser Zeit boten sich für junge und gebildete Sprösslinge der Mittel- und Oberklasse gute Aufstiegsmöglichkeiten im amerikanischen Kolonialapparat. Prominente Beispiele dieses rasanten Aufstiegs war z.B. Sergio Osmeña, Sr. aus Cebu, der das Land als Übergangspräsident in die Unabhängigkeit führte. Familien wie die Duranos, die Cuencos oder die Osmeñas haben in der Folge wechselseitig politische Macht in der Provinz ausgeübt, ohne jedoch dauerhaft die andere Partei zu entmachten. Simbulan nennt für den Zeitraum 1946-1963 mindestens fünf mächtige Familien, die in Cebu um die Macht konkurrierten (Simbulan 2005:309).

Bei allen politischen Manövern in Cebu, wie in allen anderen Provinzen auch, kam es besonders auf die Unterstützung durch den jeweiligen Präsidenten an, der die notwendigen Ressourcen für den politischen Machtkampf zur Verfügung

⁴ Firmengeschichte nach eigener Darstellung der Aboitiz & Company, Inc. in: Cebu Chamber of Commerce and Industry 1996 sowie unter http://www.aboitiz.com/Site/Aboitiz3/aboutus_aco.aspx, Aufruf am 27.3.07.

stellte. Die Osmeñas wurden vor allem von den Präsidenten Quirino, Macapagal und Aquino unterstützt. Die Übernahme durch Marcos nützte vor allem den Duranos, die die Osmeñas im Jahr 1969 aus allen Ämtern mit Ausnahme von Cebu City drängten (Mojares 1993a).

Ihr Image als Marcosgegner half der Familie Osmeñas, nach ihrer Rückkehr im Jahr 1986 schnell wieder in Cebu Fuß zu fassen und die politische Rolle der Dynastie neu zu begründen. Der Erfolg der Osmeñas bei Wahlen basierte vor allem auf ihrem modernen und entwicklungsorientierten Image, dass sie seit der Wahl von Sergio zum Gouverneur im Jahr 1951 verbreiteten. Während die Duranos aus Danao nördlich von Cebu City vor allem als Warlords in Erscheinung traten (Cullinane 1993), vermittelte die Familie Osmeña eher das Bild einer zivilisierten Elitefamilie mit unternehmerischem Geist (Mojares 1993a:318).

Vor allem aber galten die Osmeñas als Technokraten, die in der Lage waren, wichtige Projekte für die Stadt und die Provinz zu „liefern“ (Mojares 1993a:335). Bei diesen Projekten handelte es sich ausnahmslos um Infrastrukturmaßnahmen, die eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung der Exportindustrien seit 1946 bildeten. Das Cebu North Reclamation Project lieferte im enger werdenden Cebu dem Meer abgewonnenes Bauland für Handel und Industrie und wurde durch den Familienbetrieb Cebu Development Corporation realisiert. Der Mactan International Airport und die Mandaue-Mactan-Bridge waren bedeutende Investitionen für die spätere Exportzone auf Mactan Island (Mojares 1993a:316).

Die bereits stärker diversifizierte ökonomische Struktur in Cebu und das Vorhandensein eigener Industrien, wie die Möbelherstellung, halfen der Provinz, nach 1986 vom allgemeinen Boom zu profitieren. Nach 1986 bestimmten die Osmeñas verstärkt das politische Geschehen in Cebu. Gouverneur Lito und Bürgermeister Tommy Osmeña profilierten sich schnell mit großen Infrastrukturprojekten, die sie unter Federführung familieneigener Unternehmen vorantrieben. Dazu zählten vor allem der Bau des Cebu Trans-Central Highway und das South Reclamation Project, das ähnlich wie das North Reclamation Project neues Bauland in unmittelbarer Zentrumsnähe gewann (Mojares 1993a:318).

Obwohl die Osmeñas bei all diesen Projekten privat beteiligt waren, gelang es ihnen, in der Öffentlichkeit nicht als gewöhnliche *rent-seeker* dazustehen.⁵ Vielmehr kombinierten sie politische Macht und persönliche Bereicherung in

⁵ Persönliches Interview mit Prof. Felisa U. Etemadi, University of the Philippines, Cebu College, Social Sciences Division, 3.3.2005 und 16.10.2006.

einer Art und Weise, die allgemein akzeptiert wurde. Die lokale Geschäftswelt hat die Familie vermutlich vor allem deswegen unterstützt, weil sie es unterlassen haben, nach monopolistischer Kontrolle der lokalen Ökonomie zu streben. Die Osmeñas zählen daher heute auch nicht zu den reichsten Familien der Region (Mojares 1993a:318).

Der harte Wettbewerb zwischen den mächtigen Familien der Provinz trug dazu bei, dieses eher technokratische Familienbild zu pflegen und politische Legitimität stärker über den ökonomischen Erfolg herzustellen. So nutzen die Osmeñas ihre Netzwerke gezielt aus, um z.B. Gesetze, Zölle, Steueranreize, behördliche Genehmigungen und kommunale Aufträge ihren eigenen Zielen entsprechend einzusetzen (Sidel 1997:956).

Einige Beobachter haben die politische Führerschaft (*leadership*) der Familie in dieser Wachstumsphase als zentral angesehen (Etemadi 1996:220). Es lässt sich nicht absprechen, dass Lito und Tommy vor allem auf Projektebene eine hohe Effizienz entwickelt haben. Die Osmeñas haben große Ressourcenflüsse nach Cebu dirigiert und somit die wichtigsten Zutaten für den Boom geliefert: Land, Infrastruktur, politische Kontakte und Investitionssicherheit. Diese Führerschaft der Osmeñas basierte jedoch nicht auf einer transparenten Entwicklungsstrategie. Interventionen erfolgten vielmehr ad hoc und dienten auch der Festigung der familiären Machtbasis.

Im Zentrum ihrer Anstrengungen lag die Anziehung von inländischen und ausländischen Investitionen, die sich unter anderem in den beiden Freihandelszonen niedergelassen haben. Darüber hinaus konnte die Stadt zwischen den Jahren 2002 und 2004 gemeinsam mit privaten Firmen 4,4 Mrd. PHP (ca. 84 Mio. USD) in Infrastruktur investieren. Weitere 12 Mrd. PHP flossen von den Sektorministerien und internationalen Gebern (Cebu City 2004).

Ein weiterer Faktor für den Erfolg dieser projektbasierten Führerschaft war eine enge und kooperative Beziehung zu lokalen Wirtschaftsunternehmen. Die lokalen Unternehmen pflegen ein gutes Verhältnis zur Politik (Etemadi 1996:225). Geholfen hat der Familie dabei eine lange Tradition der Cebuanos, sich als unabhängig von Manila zu begreifen. Der berühmte „Cebuano sense of self-reliance“ wurde auch von den Osmeñas immer dann vorgeschoben, wenn nationale Vorgaben so weit wie möglich umgangen werden sollten (Mojares 1993b:87).

Die Bedeutung der politischen Steuerung sollte trotzdem nicht überschätzt werden. Die Differenzierung der Elitenstruktur seit Ende des 19. Jahrhunderts leitete eine schrittweise Transformation der lokalen Ökonomie zu einem Handels-

und Industriestandort ein, die vom Privatsektor vorangetrieben wurde. Die Interventionsmöglichkeiten der Stadt- und Provinzverwaltung gingen kaum über Infrastrukturprojekte hinaus. Insofern scheinen auch die oft gezogenen Parallelen zu Singapurs Entwicklung begrenzt. Darüber hinaus sind die sozialen Kosten der Industrieansiedlung erheblich, da es oft zu gewalttätigen Vertreibungen der Bewohner kommt (siehe hierzu Bersales 1997).

5 Elitenmonopol in Leyte

Die Entwicklung der Provinz und der Hauptstadt Tacloban begann relativ spät im Vergleich zu Cebu. Zwar wurde die Provinz Leyte im Jahr 1571 begründet und in zwölf *encomiendas* aufgeteilt. Aber erst im Jahr 1770 siedelten sich die ersten Augustinermönche in Kankabatok, die historische Bezeichnung für Tacloban, an. Im Jahr 1813 folgten ihnen die Franziskaner. 1830 wurde Tacloban zur Hauptstadt von Leyte. Bis zum Jahr 1953 hatte Tacloban jedoch nur den Status einer Gemeinde (*municipality*) und wurde erst 1953 zur Stadt erklärt. Im Jahr 1960 lebten ca. 50.000 Menschen in der Stadt. Im Jahr 1980 erreichte sie die 100.000-Einwohnergrenze.

Über die Entwicklung von Leyte und seiner heutigen Hauptstadt Tacloban weiß man bisher nur wenig. Historische Quellen existieren vor allem in Form von Reiseberichten von Europäern und Berichten der spanischen Kolonialverwaltung, die für Leyte aber größtenteils noch nicht ausgewertet wurden. So berichtet der deutsche Reisende Fedor Jagor aus dem Jahr 1859, dass der Hafen in Tacloban regen Schiffsverkehr mit Manila unterhielt und der Binnenhandel mit Kokosnussöl und Schwefel bereits eine wichtige Rolle spielte (Jagor 1873:209).

Ein entscheidender Auslöser für die Spezialisierung Leytes auf Rohstoffe waren unter anderem die positiven Bedingungen für die Abacaherstellung. Eine der wenigen Quellen über diese Zeit stellen John Foremans Reiseerfahrungen dar, wenngleich deren Genauigkeit nicht immer exakt zu ermitteln ist. Demnach lag der Profit der Abacaproduktion gegen Ende des 19. Jahrhunderts bei ca. 25% (Foreman 1899:335) und übertraf damit bei weitem die Profite in der seit 1884 niedergehenden Zuckerindustrie (Foreman 1899:317). Hinzu kam, dass die Philippinen kaum Konkurrenz in der Abacaherstellung fürchten mussten, da es sich um eine Besonderheit des Landes handelte (Foreman 1899:335). Zwischen 1888 und 1897 stieg Leyte neben der Provinz Albay in Luzon zum zweitwichtigsten Abacaproduzenten und -exporteur der Kolonie auf (Foreman 1899:332). Abaca und Kokosnussöl stellten auch die wichtigsten Handelsgüter

der Nachbarprovinz Samar dar, die eng mit Leyte verknüpft ist und eine ähnliche rohstoffabhängige Entwicklung nahm (Cruikshank 1982:228).

Mit Beginn des 20. Jahrhunderts diversifizierte sich der Exportkorb Leytes, blieb aber rohstofforientiert. Vor allem die Produktion und der Export von Kokosnussöl, das als Energieträger wichtige Bedeutung bekam, wuchsen seit dem Jahr 1915 stark an (Hawes 1987:170). Es ist daher nicht zutreffend zu behaupten, dass die Handelsliberalisierung seit Ende des 19. Jahrhunderts die Industrialisierung in der Kolonie verhinderte, wie dies Santos und Lagos tun: „[...] Samar, together with the rest of the Philippines, was doomed by such trade not to industrialize“ (Santos/Lagos 2004:75).

Zwar brachte die Öffnung einige lokale Weiterverarbeitungssektoren in Bedrängnis, wie z.B. die Textilproduktion, die auf Abaca und nicht auf Baumwolle basierte. Die Ursachen für die schleppende Industrialisierung in Leyte lagen jedoch vielmehr in den hohen Rohstoffpreisen auf dem Weltmarkt und den günstigen Produktionsbedingungen begründet. Die geografische Beschaffenheit, das günstige Klima und verfügbare Arbeitskräfte machten die Rohstoffproduktion weiterhin attraktiv. Die Insel war weder durch Landknappheit noch durch Wassermangel oder trockene Böden beeinträchtigt, sondern zeichnete sich durch ihre relative Feuchtigkeit und Fruchtbarkeit aus.

Diese positiven Randbedingungen verhinderten, dass Landbesitzer in andere Sektoren drängten. Der Ressourcenreichtum wurde zum Fluch, weil sich die kleine Oberklasse in Leyte nicht differenzierte und öffnete, wie dies in Cebu zu beobachten war. Dies erstickte langfristig die wirtschaftliche Dynamik in der Provinz. So blieb die Produktionsstruktur der Provinz weiterhin auf Rohstoffe orientiert, da eine soziale Schicht fehlte, die den Strukturwandel vorantrieb.

Weitere Belege für diese These können anhand der Familiengeschichte des zeitweise mächtigsten Familienclans der Provinz, die Romualdez, angeführt werden. Diese Familie zählt neben den Velosos, die ebenfalls eine politische Dynastie aufbauen konnten, bis heute zu den wichtigsten Familien der Provinz, wenngleich ihre Verstrickung mit dem Marcosregime ihre Macht nach 1986 beschnitten hat. Bis heute existiert keine Arbeit, welche die Familiengeschichte der Romualdez mit der Entwicklung in Leyte verknüpft hat. So wird hier vornehmlich auf biografisches Material von kritischen Familienangehörigen oder externen Beobachtern zurückgegriffen.

„Romualdez-Country“ (Vanzi 2004) oder „Imelda Land“ (Ellison 1988) wurde seit den ersten Wahlen im Jahr 1906 von Familien aus Nordleyte regiert, deren

Epizentrum die Romualdez-Familie darstellte. Durch Heirat entstand darüber hinaus eine starke Allianz zur Veloso-Familie, die ebenfalls seit dieser Zeit eine Reihe von Senatoren und Kongressabgeordneten hervorbrachte (Simbulan 2005:312). Die Dynastie wurde ab dem Jahr 1873 von Daniel Romualdez begründet (Romualdez Francia 1988:74). Der eigentliche Aufstieg der Familie begann, ähnlich wie bei den Osmeñas, nach der amerikanischen Kolonisierung. Der Eintritt in die Kolonialverwaltung brachte der Familie die nötigen Mittel ein, um Ländereien und Häuser zu kaufen, und begründete so ihren Status als *landed elite*, die nicht nur Landwirtschaft betrieb, sondern vor allem Häuser und Grundstücke im ganzen Land besaß (Romualdez Francia 1988:83). Zu den einflussreichsten Romualdez in dieser Zeit zählten z.B. Norberto (2. Generation) und dessen Neffe Daniel Z. Romualdez (3. Generation). Norberto spielte eine wichtige Rolle als Mitglied der Constitutional Convention bei der Ausarbeitung der Commonwealth-Verfassung und als Kongressabgeordneter in Leyte (Pedrosa 1987:26). Daniel Z. Romualdez errang nach 1946 ein Kongressmandat, das er bis zum Jahr 1965 hielt.

Die größte Machtentfaltung der Romualdez-Familie begann jedoch im Jahr 1965 mit der Wahl Marcos zum Präsidenten und dauerte bis 1986. Die Heirat zwischen Ferdinand Marcos und Imelda Romualdez (3. Generation) schuf eine mächtige Allianz, von der viele Familienmitglieder profitierten. Spätestens im Jahr 1969 errangen sie die vollständige politische Kontrolle in Leyte. Die meisten Kongressmandate lagen in den Händen der Nacionalista Party, der Marcos vorstand, bzw. der neuen Marcospartei KBL.⁶ Kokoy Romualdez, Imeldas Bruder, kontrollierte von 1967 bis 1986 das Gouverneursamt.⁷

Darüber hinaus baute die Familie ein Firmenimperium auf, von dem sie bis

⁶ Daniel Z. Romualdez (NP) 1961-1965 und Artemio E. Mate (NP/KBL) 1965-1972, 1. Distrikt; Primo Villasin 1961-1965 und Salud Vivero Parreño (NP) 1965-1972, 2. Distrikt; Marcelino R. Veloso (NP) 1961-1972, 3. Distrikt; Dominador M. Tan 1961-1969 und Rodolfo Rivilla (NP) 1965-1972, 4. Distrikt. Philippine House of Representatives Congressional Library, http://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_districts_of_Leyte, Aufruf am 26.11.2007.

⁷ Folgende Ämter und Kongressmandate besetzten Familienmitglieder im Zeitverlauf: Norberto Romualdez 1938-1941 (4. Distrikt); Norberto Romualdez, Jr., Governor of Leyte, 1963-1966; Daniel Z. Romualdez 1961-1965 (1. Distrikt), 1949-1961 (4. Distrikt); Benjamin „Kokoy“ Romualdez, Governor of Leyte, 1966-1986, Regular Batasang Pambansa 1978-1986; Imelda Romualdez Marcos 1995-1998 (1. Distrikt); Alfred S. Romualdez 1998-2001 (1. Distrikt); Alfredo „Bejo“ Romualdez, Tacloban City Mayor, seit 1998. Philippine House of Representatives Congressional Library, http://en.wikipedia.org/wiki/Legislative_districts_of_Leyte, Aufruf am 26.11.2007.

heute profitiert. Mehrere Studien haben detailliert das Ausmaß des Diebstahls der Marcos-*cronies* nachgezeichnet (vergleiche Aquino 1987; Boyce 1993 oder Thompson 1995). Kokoy Romualdez kontrollierte insgesamt 70 Unternehmen, die unter Marcos vor allem der Lopez-Familie aus Iloilo abgepresst wurden. Bruder Bejo betrieb ein Glückspielmonopol, ein Schiffsunternehmen, ein Luxushotel und zwei Landbanken (Romualdez Francia 1988:474). Schwester Conchita regelte die Millionenüberweisungen der *oversea workers* bei der Philippine National Bank (Ellison 1988:175).

Die Familie investierte jedoch nicht in ihre Heimat Leyte, sondern richtete ihre ökonomischen und politischen Aktivitäten auf die Hauptstadt aus. Die Posten in der Provinz dienten lediglich als Sprungbrett für Abgeordnetenmandate oder andere Positionen in Manila. Auch Imeldas Bauwahn brachte außer einigen Prunkbauten und Denkmälern sowie einer Brückenverbindung zwischen Leyte und Samar keinen technischen Fortschritt. Während der wichtigen Phase der Importsubstitution entstanden bis auf ein geothermisches Kraftwerk und zwei Firmen im Leyte Industrial Development Estate (LIDE) keine Industriebetriebe.

Nach dem Ende der Marcos-Diktatur verschwand die Familie bis zur Mitte der 1990er Jahre von der politischen Bühne. Doch schon im Jahr 1995 gewann Imelda ein Kongressmandat in Leyte. Ihr Bruder Bejo wurde im Jahr 1998 zum Bürgermeister von Tacloban gewählt. Imeldas Sohn Ferdinand „Bong Bong“ Marcos, Jr. errang im Jahr 1992 ein Kongressmandat in Ilocos Norte und im Jahr 1998 den Gouverneursposten in Ilocos Norte, den bereits sein Vater Ferdinand bekleidet hatte. Imeldas Tochter Imee ließ sich im Jahr 1998 zur Kongressabgeordneten für den 2. Distrikt in Ilocos Norte wählen und wurde im Jahr 2004 zum dritten und letzten Mal wiedergewählt.

Nach 1986 hatte sich das Machtzentrum in Leyte von Tacloban in Richtung des Cebuano sprechenden Westteils der Insel um die Stadt Ormoc verschoben. Dort kontrollierten die Nachfahren des Veloso-Clans die politische Landschaft. Zu ihnen zählen unter anderem die Loreto-Petilla-Familie, die Loreto-Caris und die Locsin-Larrazabals (Vanzi 2004). Die Loreto-Petilla-Familie hält momentan den Gouverneursposten in Leyte und den ersten Kongressdistrikt.

Seit dem Jahr 2007 erlebt die Romualdez-Familie allerdings einen politischen Aufwärtstrend. Bejo Romualdez, der amtierende Bürgermeister von Tacloban, hat im März 2007 seine Kandidatur für das Gouverneursamt angekündigt. Sein Bruder Kokoy, der noch erhebliche Kapitalanteile an verschiedenen Firmen hält,

wird den Wahlkampf vermutlich tatkräftig unterstützen.⁸

Das Aufbrechen der starren Elitenstruktur in Leyte und der Aufstieg neuer Akteure änderten jedoch bisher wenig an den überkommenen wirtschaftlichen Strukturen der Provinz. Über Jahrzehnte hinweg haben es die Machthaber versäumt, die ressourcenabhängige Entwicklung der Provinz zu durchbrechen. Erwirtschaftete Renten flossen in den Luxuskonsum, aber nicht in die Entwicklung der Provinz. Die Option einer abhängigen exportorientierten Entwicklung, wie sie die Elite in Cebu nach 1986 verfolgte, wurde von den Machthabern in Leyte nicht betrieben.

Deshalb ergab sich auch keine vergleichbare Kooperation zwischen den lokalen Unternehmen mit der Provinz- oder Stadtverwaltung in Tacloban, wie sie in Cebu zu finden ist. Darüber hinaus ist der lokale Unternehmenssektor wenig diversifiziert und stark auf Einzelhandel und Rohstoffextraktion spezialisiert. Heute bestehen zwischen dem Bürgermeister von Tacloban, Bejo Romualdez, und lokalen Unternehmen sogar Konflikte.⁹ Auch zwischen der Stadtverwaltung und der Provinz gibt es Abstimmungsprobleme, die auf die Rivalität der Romualdez- und Loreto-Petilla-Familie zurückzuführen sind.¹⁰

Die Gründe für das schlechte Abschneiden der Provinz liegen jedoch auch in der mangelnden infrastrukturellen Ausstattung und dem Fehlen eines gut eingebundenen Hafens. Die Anreize zur produktiven Investition von Renten waren daher im Vergleich zu Cebu eher gering. Diese Entwicklungsnachteile bestanden bereits im 19. Jahrhundert im Vergleich zu den urbanen Zentren des Landes und konnten bis heute nicht ausgeglichen werden.

6 Fazit und theoretische Implikationen

Die Fortsetzung der einseitigen Rohstoffspezialisierung in Leyte und der Bruch dieses *resource curse* in Cebu stellen den zentralen Unterschied in der Entwick-

⁸ Dies ist einem Bericht zu entnehmen, wonach Kokoy Romualdez auf einer Rundreise durch Leyte Bürgermeister besucht, um sie für seinen Bruder zu gewinnen (<http://ormoc.gov.ph>, Aufruf am 28.3.07).

⁹ Persönliches Interview mit James Dechos, Senior Management Consultant, Leyte Chamber of Commerce, 22.2.2005.

¹⁰ Diese führte zu einer sehr schlechten Kommunikation zwischen den wichtigsten politischen Akteuren in der Regionalhauptstadt und verhinderte z.B. die Teilnahme Taclobans am GTZ-finanzierten SMEDSEP-Programm, einem Förderinstrument für lokale Kleinunternehmen (GTZ 2004a:12).

lung der beiden Provinzen dar. Der ökonomische Aufschwung in Cebu bot Raum für Konkurrenz zwischen Elitefamilien um politische Posten aufgrund der größeren Verteilungsmasse, die eine unabhängige Basis der einzelnen Familien garantierte. Die Konkurrenz führte in der Folge zu einer oligopolistischen Situation, in der keine der Familien die andere dauerhaft dominieren konnte. Dadurch stiegen die Legitimationsanforderungen bei Wahlen, entwicklungsfreundlichere Politiken zu betreiben. In Leyte herrschte über weite historische Abschnitte eine Monopolisierung der politischen Macht durch die Romualdez-Familie. Politische Anforderungen aus der Wählerschaft konnten so ignoriert werden. Aufgrund der mangelnden Elitenkonkurrenz gab es keine Kontrolle über die Verwendung der Renten und Anreize zur Erschließung neuer Sektoren. Deshalb blieb Leytes Wirtschaftsstruktur ressourcenabhängig.

In Analogie zum Modell von David Kang (2002) liegt es nahe, zwischen Cebu und Leyte keine größeren Unterschiede im Niveau des *rent-seeking* anzunehmen. Jüngste Umfragen zeigen, dass das Korruptionsniveau in Cebu weiterhin hoch ist (TAG 2006). Die Unterschiede liegen vielmehr in der Verwendung dieser Renten. Kang hatte gezeigt, dass sich das Niveau der Korruption in Südkorea kaum von dem der Philippinen unterschied. In Südkorea wurden Renten allerdings für Investitionen und nicht für Luxuskonsum ausgegeben. Die Ursache dafür sieht Kang im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft. Er koppelt Korruption vom engen Verständnis einer einfachen oder mehrfachen Transaktion ab und betrachtet stattdessen den gesellschaftlichen Rahmen, in dem sich *rent-seeking* abspielt.

Für die untersuchten Provinzen lässt sich schlussfolgern, dass die oligopolistische Elitenstruktur in Cebu zu einer entwicklungsfreundlicheren Verwendung von Renten führte. Diese mussten vermehrt in der Provinz investiert werden (z.B. in Immobilien und Infrastruktur), um dem politischen Wettbewerb standzuhalten, und konnten nicht ins Zentrum (Manila) oder ins Ausland abfließen (obwohl dies nicht ausgeschlossen ist).

Das Verhältnis zwischen Akteuren des Staates (hier: Eliten) und der Gesellschaft (vor allem Unternehmen) kann idealtypisch dargestellt und auf die Untersuchungsprovinzen angewendet werden (Abbildung 1). Typ IV ähnelt zunächst den westlichen Gesellschaften, in denen keine bestimmte Gruppe eine Vormachtstellung einnehmen kann. Sowohl Bürokratie als auch Unternehmen bleiben relativ schwach und die Konkurrenz innerhalb dieser beiden Sektoren lässt den Preis für Bestechungsgelder gegen Null sinken.

Typ I, *mutual hostages*, beschreibt eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen einer durch die Politik kontrollierten starken Bürokratie und wenigen mächtigen Wirtschaftsakteuren wie z.B. die südkoreanischen *chaebol*. Im autoritären Südkorea waren sowohl Staat (oder politische Eliten) als auch Unternehmen potenziell stark genug, die andere Seite schwer zu schädigen, nahmen aber von solchen Handlungen in der Regel Abstand, um einem Gegenschlag vorzubeugen (Kang 2002:116). So entstand ein Gefangenendilemma, in dem langfristig die Sanktionsmacht des Gegners kooperationsfördernd wirkte.

Abb. 1: Typen von Rent-seeking in Cebu und Leyte

		Elitenstruktur	
		Monopolistisch	Oligopolistisch
Unternehmen/ Gesellschaft	Stark	I: mutual hostages Typ: Gefangenendilemma Korruption: mittel	Cebu II: rent-seeking Typ: bottom-up Korruption: groß
	Schwach	Leyte III: predatory state Typ: top-down Korruption: groß	IV: laissez-faire Typ: residual Korruption: gering

Quelle: Eigene Zusammenstellung auf der Basis von Kang 2002:15.

Typ III symbolisiert eine monopolistische Situation (*top-down*), in der die Herrschenden Ressourcen aus der Gesellschaft ungehindert abziehen. In Leyte war aufgrund der wirtschaftlichen Schwäche das absolute Rentenaufkommen zwar insgesamt niedriger. In einer monopolistischen Elitenstruktur, die einer schwachen und fragmentierten Gesellschaft gegenübersteht, gibt es jedoch kaum Reinvestitionsdruck auf die *rent-seeker*, sodass Renten nach Manila oder ins Ausland fließen konnten. Die Monopolisierung führte zu einer räuberischen Ausbeutung (*predatory state*) der Provinz, ohne dass sich positive Verwendungsaspekte der Renten einstellten. Eine entwicklungsfördernde Politik ist in so einer Situation nicht zu erwarten. Das langsame Aufbrechen der Elitenstruktur in Leyte könnte eine positive Veränderung bewirken und Leyte langsam in Richtung Typ II bewegen. Dafür muss jedoch die Kontrollmacht der gesellschaftlichen Seite (Unternehmen,

NGOs) gestärkt werden.

Typ II steht für eine wettbewerbsorientierte Elitenstruktur, die einer starken Gesellschaft (*bottom-up*) gegenübersteht. Lokale Eliten nutzen zwar ihren Entscheidungsspielraum, um Renten zu erlangen. Eine Vielzahl großer Unternehmen, aber auch NGOs, bilden jedoch ein aktives und dichtes Netz gesellschaftlicher Akteure, welche die politischen Eliten kontrollieren und mit ihnen in Konkurrenz treten. Darüber hinaus schränkt auch der Wettbewerb innerhalb der Eliten eine entwicklungsfeindliche Verwendung von Renten ein. Aufgrund des vergleichsweise hohen Investitionsaufkommens (als Indikator für die entwicklungsfreundliche Verwendung von Renten), einer starken Kultur der Eigenständigkeit sowie einer engeren Kooperation zwischen Politik und Wirtschaft befindet sich Cebu daher im Typ II wieder mit Tendenz zu Typ I.

Die Anziehung von Investitionen und die Stärkung der industriellen Basis der Provinz war eines der zentralen Anliegen der Regierenden, die somit Reinvestitionsmöglichkeiten von Renten und Profiten förderten. Das Ausmaß und die Qualität der Kooperation zwischen Unternehmen und Stadt- bzw. Provinzverwaltung entsprechen aber noch nicht einer rational agierenden Bürokratie. Eine wechselseitige Verquickung wie im Gefangenendilemma Südkoreas lässt sich daher nicht feststellen. Im Typ I müsste eine monopolistisch agierende Elite erhebliche Kompromisse mit der Unternehmensseite eingehen. Unter der Voraussetzung einer hohen bürokratischen Durchsetzungsfähigkeit wäre daher zumindest übergangsweise eine Situation der wechselseitigen Abhängigkeit mit positiven Entwicklungsimpulsen denkbar. Tendenzen zu einer stärker lokal-orientierten technokratisch-modernen Politik finden sich in Cebu jedoch dennoch. Dazu trägt sicher auch der höhere finanzielle Spielraum für öffentliche und private Investitionen bei.

Rohstoffabhängigkeit bleibt daher eine ernst zu nehmende Entwicklungsblokkade für philippinische Provinzen. Elitenherrschaft muss als Teil der politischen Realität akzeptiert werden. Ohne sie lässt sich in vielen Kontexten kaum Politik durchsetzen. Die Schaffung von mehr Wettbewerb, sei es politisch oder wirtschaftlich, könnte jedoch helfen, entwicklungsfreundlichere Politiken und Reformen auf lokaler, aber auch auf nationaler Ebene, umzusetzen. Die aktuelle Debatte über die Umwandlung des politischen Systems in eine parlamentarische Demokratie mit einer föderalen Struktur und der Schaffung programmorientierter politischer Parteien unterstreicht diese Notwendigkeit (Abueva 2002; Rocamora 2003, zitiert in Abinales/Amoroso 2005:292; Rüländ 2003). Würden Wahlent-

scheidungen stärker von der Programmatik von Parteien abhängen, wäre die Legitimität der Politiker nicht mehr an Patronagenetzwerke, sondern an individuelle Leistungen geknüpft, die zur Umsetzung von politischen Programmen beitragen könnten.

Literatur

- Abinales, Patricio N./Amoroso, Donna J. (2005), *State and Society in the Philippines*, Lanham: Rowman & Littlefield
- Abueva, Jose V. (2002), „Towards a Federal Republic of the Philippines With a Parliamentary Government by 2010“, Paper Presented at 2nd International Conference on Decentralization, Manila, 25-27 July 2002
- Aquino, Belinda (1987), *Politics of Plunder: The Philippines Under Marcos*, University of the Philippines, Diliman, Quezon City: National College of Public Administration and Governance
- Asian Development Bank (2005), *Poverty in the Philippines: Income, Assets, and Access*, Manila: Asian Development Bank
- Bello, Walden/Docena, Herbert/Guzman, Marissa de/Malig, Marylou (2004), *The Anti-Development State. The Political Economy of Permanent Crisis in the Philippines*, London: Zed Books
- Bersales, Jose Eleazar R. (1997), *Death and Dislocation on the Road to Conversion*, Cebu City: Barefoot Media Initiative
- Boyce, James K. (1993), *The Philippines: The Political Economy of Growth and Impoverishment in the Marcos Era*, Basingstoke: Macmillan
- Bronger, Dirk/Strelow, Marcus (1996), *Manila – Bangkok – Seoul: Regionalentwicklung und Raumwirtschaftspolitik in den Philippinen, Thailand und Südkorea*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Bulte, Erwin H./Damania, Richard/Deacon, Robert T. (2005), „Resource Intensity, Institutions, and Development“, in: *World Development*, 33 (7), S.1029-1044
- Cebu Chamber of Commerce and Industry (1996), *1921-1996: From Cebu Port to Trade Point*, Cebu City: Cebu Chamber of Commerce and Industry
- Cebu City (2004), *Cebu City Development Strategy Program 2001-2020*, Cebu City: Office of the Mayor
- Churchill, Paul R. (1993), „Cebu: Aberration or Model for Growth?“, in: *Philippine Quarterly of Culture and Society*, 21 (1), S.3-16
- Corpuz, Onofre D. (1997), *An Economic History of the Philippines*, Quezon City: University of the Philippines Press

- Cruikshank, Bruce (1982), „Continuity and Change in the Economic and Administrative History of 19th Century Samar“, in: McCoy, A.W./Jesus, E.C. d. (eds.), *Philippine Social History. Global Trade and Local Transformations*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, S.219-250
- Cullinane, Michael (1993), „Patron as Client. Warlord Politics and the Duranos of Danao“, in: McCoy, A.W. (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Madison: Center for South and Southeast Asian Studies, University of Michigan, S.163-241
- (1982), „The Changing Nature of the Cebu Urban Elite in the 19th Century“, in: McCoy, A.W./Jesus, E.C. d. (eds.), *Philippine Social History. Global Trade and Local Transformations*, Quezon City: Ateneo de Manila University Press, S.251-296
- Ellison, Katherine (1988), *Imelda. Steel Butterfly of the Philippines*, New York: McGraw-Hill
- Elsenhans, Hartmut (1996), *State, Class and Development*, New Delhi: Radiant Publishers
- Etemadi, Felisa U. (2000), *Urban Governance, Partnership and Poverty in Cebu*, International Development Department, Birmingham: University of Birmingham
- (1996), „Cebu’s Economic Growth: The Philippines’ Legendary Best Seller“, in: Aguilar, C.T. (ed.), *Cooperation and Conflict in Global Society*, International Federation of Social Science Organizations (IFSSO), S.216-239
- Fenner, Bruce Leonard (1985), *Cebu Under the Spanish Flag, 1521-1896: An Economic-Social History*, Cebu City: San Carlos Publications
- Foreman, John (1899), *The Philippine Islands. A Political, Geographical, Ethnographical, Social and Commercial History of the Philippine Archipelago and its Political Dependencies, Embracing the Whole Period of the Spanish Rule*, London: Sampson Low, Marston & Co.
- GTZ (2004a), *Local and Regional Economic Development in Leyte Province: Report on an Appraisal Mission*, December 2004, The Small and Medium Enterprise Development for Sustainable Employment Program (SMEDSEP), Manila: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- (2004b), *SME Sector in the Visayas: An Overview of Negros Occidental, Cebu and Leyte*, Manila: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- (2003), *Decentralized Planning Structures Project: Baseline Study on PPBIM. Cooperation Between NEDA Region VI, VII, VIII and German Development Co-*

- operation (GTZ). Final Report*, Manila: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
- Hawes, Gary (1987), *The Philippine State and the Marcos Regime. The Politics of Export*, Ithaca: Cornell University Press
- HDN = Human Development Network
- Human Development Network (2005), *Philippine Human Development Report*, United Nations Development Programme, Makati City: New Zealand Agency for International Development
- Hutchcroft, Paul D. (1998), *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines*, Ithaca: Cornell University Press
- Jagor, Fedor (1873), *Reisen in den Philippinen*, Berlin: Jens Peters Publikationen
- Kang, David C. (2002), *Crony Capitalism: Corruption and Development in South Korea and the Philippines*, Cambridge: Cambridge University Press
- Kerkvliet, Benedict J. (1995), „Toward a More Comprehensive Analysis of Philippine Politics: Beyond the Patron-Client, Factional Framework“, in: *Journal of Southeast Asian Studies*, 26 (2), S.401-419
- Lange, Andreas (2007), *Inselreich im Umbruch. Die Entwicklungswege der philippinischen Provinzen Cebu und Leyte*, Hamburg: Abera, im Erscheinen
- Larkin, John A. (1993), *Sugar and the Origins of Modern Philippine Society*, Berkeley: University of California Press
- Law, Lisa (1997), „Cebu and Ceboom: The Political Place of Globalisation in a Philippine City“, in: Rimmer, P.J. (ed.), *Pacific Rim Development: Integration and Globalisation in the Asia Pacific Economy*, Sydney: Allen and Unwin, S.240-266
- Manasan, Rosario G./Chatterjee, S. (2003), „Regional Development“, in: Bali-sacan, A.M./Hill, H. (eds.), *The Philippine Economy: Development, Policies, and Challenges*, Oxford: Oxford University Press, S.342-380
- McCoy, Alfred W. (1993), „An Anarchy of Families: The Historiography of State and Family in the Philippines“, in: McCoy, A.W. (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Southeast Asian Studies Center, Madison: University of Wisconsin, S.1-32
- Mehlum, Halvor/Torvik, Ragnar (2002), *Institutions and the Resource Curse*, Working Paper. Department of Economics, Oslo: University of Oslo
- Mojares, Resil B. (1993a), „The Dream Goes On and On: Three Generations of the Osmeñas, 1906-1990“, in: McCoy, A.W. (ed.), *An Anarchy of Families: State and Family in the Philippines*, Southeast Asian Studies Center, Madison:

- University of Wisconsin, S.311-346
- (1993b), „The Formation of a City: Trade and Politics in Nineteenth-Century Cebu“, in: *The Journal of History*, 38/39 (1&2), S.79-88
- NEDA Regional Office = National Economic and Development Authority, Regional Office 7
- National Economic and Development Authority, Regional Office 7 (2004), *Medium-Term Regional Development Plan 2004-2010, Central Visayas*, Cebu City: Central Visayas
- NSO = National Statistics Office
- National Statistics Office (2000a), *Census of Population and Housing Final Counts by Region, by Province and by Barangay*, Manila: Republic of the Philippines
- (2000b), *Family Income and Expenditures Survey*, Manila: Republic of the Philippines
- Pedrosa, Carmen Navarro (1987), *The Rise and Fall of Imelda Marcos*, Manila: Bookmark
- Rivera, Temario C. (1996), *Landlords and Capitalists: Class, Family, and State in Philippine Manufacturing*, Center for Integrative and Development Studies, Quezon City: University of the Philippines
- Rocamora, Joel (2003), *Political Parties in Constitutional Reform*, Institute for Popular Democracy
- Romualdez Francia, Beatriz (1988), *Imelda. A Story of the Philippines*, Mandaluyong City: Solar Books
- Rüland, Jürgen (2003), „Constitutional Debates in the Philippines: From Presidentialism to Parliamentarianism?“, in: *Asian Survey*, 43 (3), S.461-484
- Sachs, Jeffrey D./Warner, Andrew M. (2001), „The Curse of Natural Resources“, in: *European Economic Review*, 45, S.827-838
- Saniel, Joan Dymphna G. (1996), „Ceboom: Development for Whom? The High Social Cost of Development Aggression“, in: *Human Rights Forum*, 6 (1), S.5-18
- Santos, Ricco Alejandro M./Lagos, Bonifacio O. (2004), *The Untold People's History: Samar, Philippines*, Los Angeles: Sidelakes Press
- Sidel, John T. (1997), „Philippine Politics in Town, District, and Province: Bossism in Cavite and Cebu“, in: *Journal of Asian Studies*, 56 (4), S.947-966
- Simbulan, Dante C. (2005), *The Modern Principalia. The Historical Evolution of the Philippine Ruling Oligarchy*, Quezon City: University of the Philippines Press

- Solon, Orville Jose C./Fabella, Raul V./Capuno, Joseph J. (2001), *Is Local Development Good Politics. Local Development Expenditures and the Re-election of Governors in the Philippines for 1992, 1995 and 1998*, Discussion Paper 2001-04, Manila: School of Economics, University of the Philippines
- TAG = Transparent Accountable Governance
- Thompson, Mark R. (1995), *The Anti-Marcos Struggle. Personalistic Rule and Democratic Transition in the Philippines*, New Haven: Yale University Press
- Transparent Accountable Governance (2006), *The 2006 SWS Survey of Enterprises on Corruption*, Makati City. Online: <http://www.tag.org.ph> (Aufruf: 06.07.2006)
- Vanzi, Sol Jose (2004), „Sugar Bloc Loses Sweet Touch in Politics“, in: *Inquirer News Service* (April 28, 2004). Online: http://www.inq7.net/nat/2004/apr/28/nat_11-4.htm (Aufruf: 06.07.2006)